

少子女化下的臺灣教育政策

前言

過往高生育率的時代，家庭子女眾多，學校數量有限，升學競爭激烈，家長也擔心付不起學費，以致有些兒童沒有機會接受較高的教育。如今超低生育率的時代，子女數僅剩一或二，每個孩子都是父母眼中的龍鳳、國家未來的棟梁。家長期待能有高品質的教育，讓每個孩子都受到良好的栽培，以因應未來的生存競爭；國家有義務教養這一代的兒童，傳承歷史的責任。而在高生育率時期所興建的學校，面臨學生來源快速減少而萎縮、閒置，甚至必須裁併、轉型或退場。這正是此時臺灣教育所面臨的嚴厲挑戰，不同於以往，我們必須勇敢面對，不讓少子女現象影響國家的未來。

壹、我國低生育率的趨勢

戰後嬰兒潮(1946-1964)期間，臺灣如同世界其它國家一樣，進入**高生育率**時期。總生育率介於 5.0-7.0 之間；再加上國共內戰失敗撤退到臺灣來的超過一百萬公務員、商賈、官兵及其家屬，使得臺灣人口快速成長。從 1950 年代中期到 1966 年間，臺灣每年平均生育約 42 萬餘新生嬰兒。而這一波高生育率時期所出生的人口，到了 1970 年代中期進入育齡期，復使得臺灣在 1976-1983 年間進入另一波高生育率時期。雖然，此一時期我國新生兒童出生數仍高達 41 萬多。但是，總生育率已降到 2.1-3.8 間的**中高生育率**國家，人口成長率趨緩。主因在於 1960 年代初開始推動以節制人口成長為導向的家庭計畫收效；再加上臺灣已由農業社會轉型進入工業社會，農村勞動力的需求降低。

到了 1984 年臺灣已進入**中低生育率**國家行列，總生育率低於 2.1 的人口替代率。甚至於 1986 年首度進入低生育率國家（總生育率低於 1.7），雖然往後又爬升回 1.7 以上。但是，到了 1998 年以後就確定進入**低生育率**的國度；到 2002 年更進入**超低生育率**國家（總生育率低於 1.3）的行列。

隨著生育率的低落，人口老化也加速。依據經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告：

1. 人口自然增加率將從 2012 年的 3.2‰左右（年增 75,000 人），下滑到 2022 年接近零；接著，人口自然增加率進入負成長。若依靠社會增加（移民等），人口總增加率至 2025 年也會趨近於零。人口總增加率將進入負成長。

2. 人口老化速度快。1993 年老人人口首度超過 7%，進入高齡化社會。隨著戰後嬰兒潮人口進入老化階段，2014 年老年人口比將達 12.1%，2017 年將超過 14%，進入高齡社會。從高齡化社會到高齡社會僅 21 年。2020 年老人人口比預估是 16.1%，2022 年預期達 17.6%，到了 2025 年我國的老人人口將超過 20%，進入超高齡社會。從高齡社會到超高齡社會僅 8 年，與韓國類似。

表 1：我國生育率的趨勢

年	出生人數	總生育率	備註
1951	385,383	7.040	高生育率國家
1956	414,036	6.505	
1961	422,740	5.585	
1966	418,327	4.815	
1971	382,797	3.705	進入中高生育率國家
1976	425,125	3.085	龍年
1981	414,069	2.455	

年	出生人數	總生育率	備註
1982	405,263	2.320	
1983	383,439	2.170	
1984	371,008	2.055	進入中低生育率國家
1985	346,208	1.880	
1986	309,230	1.680	首次進入低生育率國家
1987	314,024	1.700	
1988	342,031	1.855	龍年
1989	315,299	1.680	
1990	335,618	1.810	
1991	321,932	1.720	
1992	321,632	1.730	
1993	325,613	1.760	
1994	322,938	1.755	
1995	329,581	1.775	
1996	325,545	1.760	
1997	326,002	1.770	
1998	271,450	1.465	確定進入低生育率國家
1999	283,661	1.555	
2000	305,312	1.680	龍年
2001	260,354	1.400	
2002	247,530	1.340	進入超低生育率國家
2003	227,070	1.235	
2004	216,419	1.180	
2005	205,854	1.115	
2006	204,459	1.115	
2007	204,414	1.100	

年	出生人數	總生育率	備註
2008	198,733	1.050	
2009	191,310	1.030	
2010	166,886	0.895	
2011	196,627	1.065	
2012	229,481	1.270	龍年
2013	199,113	1.070	

資料來源：內政部戶政司；智庫自行整理。

註：總生育率是指 15-44 或 15-49 歲婦女的平均嬰兒生育數。

貳、少子女化對教育的影響

一、學生來源減少

2014 年即將進入高中職的學生是 1999-2000 年出生的人口；即將進入大學的學生是 1996-97 年出生的世代。而 1999 年我國只出生 28 萬 3661 人，1996 年出生 32 萬 5545 人。1996 年出生的嬰兒數與 1986 相比，差異不大。但是，1998 年，我國的出生人口首次掉到 30 萬以下，僅有 27 萬 1450 人。此後，只有 2000 年，因為是龍年，出生人口回升到 30 萬 5312 人。之後，到了 2008 年更降到 20 萬以下，僅有 19 萬 8733 人。到了 2012 年龍年才又回升到 22 萬 9481 人。兩相比較，即使是龍年的高生育率，前一輪的龍年與最近一輪的龍年，也少生了 7 萬 5831 人。何況其他生肖年份。這也預告了我國從 1998 年起，每 12 年，出生兒童數將減少約 8 到 10 萬人。除非有更積極的人口政策介入，否則只有眼巴巴地看著生育率一再探底。

迫在眉睫的是因學生來源快速減少，導致學校面臨轉型、裁併、退場的命運，其中高等教育因供給過量，受衝擊程度將最大。根據教育部統計資料，目前全國大專院校 162 所，其中公立 53

所、私立學校 109 所，大專院校招生缺額人數與比率，95 學年度為 5 萬 6,732 人 (15.45%)，至 101 學年度因核定招生名額減少，缺額人數雖稍降為 5 萬 5,186 人，但招生缺額比率卻提高為 16.85%，私立學校更高達 19.87%，顯示高等教育供過於求情況極為嚴重，私立學校首當其衝。

截至 2012 年止，我國的各級學校數計有國民小學 2657 所(私立 36 所)、國民中學 740 所(私立 17 所)、高級中學 340 所(私立 146 所)、職業學校 155 所(私立 63 所)、大學 120 所(私立 73 所)、學院 28 所(私立 24 所)、專科 14 所(私立 12 所)。同年，各級學校畢業生人數為國民小學 28 萬 5,628 人、國民中學 30 萬 9,159 人、高中 12 萬 8,502 人、職業學校 10 萬 9,863 人、專科 1 萬 9,205 人、大學(含學院) 23 萬 2,448 人。碩士 2 萬 667 人、博士 3,861 人。

依 2013 年教育部統計，101 學年度我國國民小學入學率幾乎百分之百，國小畢業生升學率為 99.91%，國中畢業生升學率為 99.15%，高中畢業生升學率為 95.29%，高職畢業生升學率 83.51%，而高中與高職學生 101 年度的比例為 52:48。依此可作為推估各級學校受少子女化影響的速度。

(一) 2004 年國民小學首先受到影響

2012 年 6 月畢業的小學生是 2000-2001 年出生的兒童。當年畢業生為 28 萬 5,628 人。而進入小一的學生是 2006-07 出生的兒童。2006 年出生 20 萬 4,459 人，2007 年出生 20 萬 4,414 人。如果這些兒童都順利成長進入小學。我們的小學校園一年就少了 8 萬多個學生。其實，國民小學校園開始受到少子女化影響的時間始於 2004 年，那一年國小畢業生是 1992 年前後出生的，人數是 32 萬多，而進入小一的學生是 1998 年前後出生的，那一年是我國出生兒童數首次掉到 30 萬以下，僅 27 萬 1,450 人。亦即，一

年之內，國小校園少就了 5 萬多位學童。有鑑於此，民進黨政府於 96 學年度起推動「精緻國民教育五年計畫」，實施「國民小學班級學生人數調降方案」，國小一年級自 96 學年度起以 32 人編班，逐年降低 1 人，至 99 學年度降至每班 29 人。藉此適度緩和少子女化帶來的學校減班壓力與教師新陳代謝的停滯問題。但是，部分偏遠地區學校還是會面臨是否裁併的命運；且必須繼續執行調降班級學生數的方案到 27 人以下。

（二）2010 年國民中學受到影響

再來看國中，2012 年畢業生 30 萬 9159 人，這些學童是 1997-98 年出生的，彼時出生人數已從 32 萬掉到 27 萬多，而當年進入國中一年級的新生是 2000-01 年出生的，當年出生人數是 30 萬到 26 萬間，國中校園已少了 2 萬多人。其實，國中校園受到少子女化影響早在 2010 年即已發生。當年國中畢業生人數是 31 萬 6,906 人。但是，進入國中一年級的新生數已降到 27-28 萬人了，少了 4 萬人。從此，國中校園學生數年年減少，例如，2013 年畢業的國中的學生數約是 27-28 萬之譜。但是，國中一年級新生數只剩下 25 萬了。2014 年的情況更糟，國中畢業生約 29 萬，國中一年級新生只剩 23 萬多，下滑幅度驚人。2014 年準備進入國中者是 2002-03 年出生的，當年生得更少，只有 24 萬 7,530 人，2003 年更只出生 22 萬 7,070 人。而這種趨勢要到 2019 年才會趨於穩定。國中校園總學生數將下降三分之一。亦即，國民中學也必須採行縮減班級學生數的策略，否則必然要面對減班的壓力。一旦減班，就必須處理閒置教師的議題。於是，教育部仿照 96 學年度的「國民小學班級學生人數調降方案」，於 98 學年度起實施「國民中學階段精緻國教發展方案」，國中一年級自 98 學年度起以 34 人編班，逐年降低 1 人，至 102 學年度降至每班 30 人。接下去，仍必須繼續執行調降班級學生數方案到每班 27 人以下，否則很難避免逃脫減班的命運。

(三) 2013 年高中職受到影響

至於高中職，2012 年畢業 23 萬 8,365 人，而進入高中職一年級的新生是當年國中畢業生 30 萬 9,159 人(1997-98 年出生)，如果以 101 學年度的升學率來推估，尚多出 6 萬 8,166 人。接下來，2013 年高中職畢業生是 1996 年出生的，那年出生 32 萬 5,545 人比起前一年的 32 萬 9,581 人，差異不大。但是，補進去的高一學生是 1998-99 年出生的，人數已降到 27 萬 7 千人了。高中職校園少了 4 萬 7 千位學生。如果以 2013 年高中職校的平均每校學生數 1560 人來計算，少掉 30 所高中職的學生數。而這樣的情形會一直持續到 2022 年才趨於穩定。屆時，高中職校園學生總數也將少掉三分之一。如果公立高中職學校數維持不變(286 所)，則 209 所私立高中職將有 70% 招不到學生。除非公立高中職都大幅降低班級學生數，將目前高中平均每班人數 39.8 人、高職 41.4 人，降低到 27 人。如此，始可避免學校關閉。但是，教育投資勢必大幅增加。故應評估各地區差異，優先將公立高中職分 4 年降至每班 32 人，以因應區域學生差異與課程調整。

(四) 高等教育於 1997 年就供過於求

理論上，我國高等教育受到少子女化影響的時間應該在 2017 年。但是，因為大專院校數過度擴張，使得我國高等教育供給過剩的情形早在 1997 年就已發生。從以下幾波高等教育擴張的歷史即可明證：

第一波是 1950 年代，從 7 所大專院校(專科 3、學院 3、大學 1)，增加到 30 所，其中專科增加 11 所、學院增加 5 所、大學增加 7 所。此時，臺灣正準備由農業社會進入工業社會，進行「以農業培養工業，以工業發展農業」的經濟發展策略階段。開始擴張大專院校，有其必要性。何況說，那時臺灣的總生育率高達 7.04-5.99 之間，絕對有足夠的生源支撐高等教育。

第二波是 1960 年代，大專院校數從 30 所增加到 1971 年的 96 所，其中專科增加 34 所、學院增加 3 所、大學增加 2 所。此後，教育部就嚴格管制大專院校的設立，大專院校增加速度才稍緩。直到 1985 年教育部頒訂〈開放新設私立學校處理要點〉，才又興起另一波大專院校設立的風潮。例如：1971 年到 1980 年，大專院校只增加了 8 所，1980 年到 1988 年也只增加 5 所，到 109 所；在大專院校穩定成長中，也同時開始執行學院升大學的政策，1979 年讓 2 所學院升格為大學。配合學院升格，1987 年專科學校也開始大量升格為學院，該年就有 11 所專科升格為學院。此時，臺灣進入出口導向的經濟發展階段，經濟起飛。快速增設大專院校，並提升其水準，也有其配合國家整體發展的必要性。而當時臺灣的總生育率還是維持在 5.75-4.0 之間，生源也不虞匱乏。而基於 1960 年代以降家庭計畫的成功，我國於 1984 年即已進入中低生育率國家，實已不適合過度擴張高等教育。

第三波是 1989 年到 1996 年間，大專院校由 109 所快速增加到 137 所。同步專科學校升格為學院、學院升格為大學。至此，我國的大專院校包括：專科 70 所、學院 43 所、大學 24 所。此時期臺灣已進入後工業社會，服務業就業人口超過工業，傳統工業開始外移到中國與東南亞，工業同步開始升級，進入高科技的育成階段。在如此的產業條件下，高等教育轉型與提升水準有其必要。但是，可預見的是勞動力需求將降低，大量增設大學絕對是不智的。更何況，這期間我國的總生育率已降到低生育率的邊緣，在家庭計畫目標達成的預期下，並無提升生育率的政策與社經環境條件，生育率再提升的機率幾乎是零。而為何在此狀況下，我國卻採取擴張高等教育的政策呢？主要來自企業界、宗教界，以及地方政府的要求，教育部於 1985 年重開私校設立的大門。使得這個階段大專院校又大幅增加，我國高等教育已明顯過度擴張。

第四波高等教育的擴張，從 1997 年起到 2005 年止，大專院校從 137 所，再快速擴增到 162 所，同步進行大規模的升格。2005 年，專科僅剩 17 所、學院增加到 56 所、大學增加到 89 所，校數已達高峰。雖然，未再新設大專院校。但是，升格的步調並未稍歇，到 2012 年，專科僅剩 14 所，學院大量升格之後也剩下 28 所，大學暴增到 120 所。這一波高等教育的擴張，受到 1994 年 4 月的「四一〇教改行動聯盟」提出制定「教育基本法」、落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化四大訴求的影響。同年，教育部召開第七次全國教育會議；及其後行政院成立「教育改革審議委員會」，1996 年 12 月完成「教育改革總諮議報告書」，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會作為教育改革的基本方針的影響。此時期，除了持續前一階段進行的各縣市均設立公立大學政策之外，更廣開私立大專院校的設立，以及專科學校升格為獨立學院，獨立學院升格為大學。無視於此時我國已確定進入低生育率國家，且快速逼近超低生育率的預警。2000 年政黨輪替，民進黨執政之初，我國大專院校已達 150 所，民進黨政府根本無法可停止新設大專院校，只好繼續讓大專院校成長。主因是這些大學已在 1990 年代即已准予籌備，例如：開南大學 1990 年籌備，2000 年設校；亞洲大學 1998 年籌備，2001 年設校；佛光大學 1993 年籌備，2000 年設校；明道大學 1998 年籌備，2000 年設校；康寧大學（原立德管理學院）、臺灣首府大學（原致遠管理學院）、興國管理學院也都是籌備多時，於 2000 年成立。高鳳數位內容學院籌設於 1998 年，成立於 2004 年。稻江科技暨管理學院也是籌備多時而於 2001 年設校。法鼓山佛教學院是 2004 年私校法修正准設宗教研修學院而設立；馬偕醫學院也是早在 1995 年即籌設，而到 2009 年才創校。即使是為平衡南北高等教育發展而於 2000 年設立的國立高雄大學，也是在 1990 年代即籌設。民進黨執政時期並無籌備新

大學，也無此空間了。

2005 年是我國大專院校數達到高峰的一年，前一年教育部核定這 162 所大專院校招生名額為 37 萬 2,338 人。當年高中職應屆畢業生是 1988 年出生的，該年出生人口數是 33 萬 6 千多人，已比大專院校核定招生名額還少 3 萬 6 千多人。難怪招生缺額 5 萬 7,401 人，達 14.93%。反推回去，如果總生育率維持在 1.7 的水準，我國的大專院校根本不該增加到 162 所，而是只能容納 138 所。亦即，回到 1996 年的水準。然而，總生育率卻在 2002 年快速下降到 1.3 以下。這些在超低生育率之下出生的兒童，將成為 2019 年的大專院校新生。屆時，大專學生的來源每年只剩下 25 萬不到，到了 2022 年更只剩下 20 萬左右。亦即，未來十年我國大專院校的學生來源只有現在的六成而已。如果大專院校招生容量不變，未來我國的大專院校招生缺額將由 2012 年的缺額率 16.9%，缺額人數 5 萬 5,186 人，爬升到缺額 9 萬 1,977 人，缺額率 28.17%。亦即，將近三成大專院校將招不到學生。反過來說，現有 162 所大專院校將有 46 所面臨被淘汰的命運。屆時，我國的高中職畢業生只能供應 116 所大專院校所需，回到 1989 年的水準，且這是在偏高的升學率之下的推估。除非這些學校能在毋需政府經費補助之下，招到國外學生填補空缺，否則面臨關閉或轉型是勢所難免。

二、兒童成長的經驗改變

少子女化對教育的影響，不只影響到學生的來源，還包括家庭教養負擔、家庭關係的改變。大部分家庭因生育率降低而減少兒童教養的負擔，女性的家庭照顧與就業雙重負擔減輕，生活品質得以改善。但是，倒三角形家庭增多，子代人數減少，比親代人數還少，家庭集眾多親職（祖父母、外祖父母、父母）照顧晚生又稀少的下一代。再加上數代單傳的豆竿家庭（bean pole

families) 也逐漸增多。家庭關係中的手足軸消失，親子軸成為兒童發展的主要童年關係。祖父母、父母將子女教養的心力集中在唯一的孩子身上，影響家長對子女的教養態度，寵溺式的教養方式將增多，兒童儼然成為家中的小霸王、小皇帝、小公主，不利其身心健康發展。在這種環境下容易教養出自我授權的兒童 (entitled child)，自我中心、不善處理人際關係、挫折容忍力低、缺乏責任感，以及同理心不足等。出生於 1990 年代以前的各級學校教師，在有豐富手足關係內涵的家庭環境下成長，對這種少子女化時代出生的學童必然感到陌生；各級學校的教育內容與教學方法也不一定符合這些學童的成長與發展需求。教育現場衝突密集在發生，一場寂靜的革命也正在發生。

參、各界對少子女化下教育的回應

一、人口政策綱領

2006 年 6 月 14 日行政院修正通過的《中華民國人口政策綱領》，在教育方面，首次納入「建構平等普及之育兒制度，及完整之兒童教育與照顧服務體系，落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務，並降低家庭負擔成本」。之後，2008 年 3 月 10 日行政院核定的《人口政策白皮書》也列入「建構平價優質多元且近便幼兒教保體系」、「建構完整高齡教育系統」兩項。據此，並於 2011 年 6 月 10 日通過「幼兒教育及照顧法」。

二、教育部的因應對策

2006 年 11 月教育部發佈《邁向高齡社會—老人教育政策白皮書》。2007 年推動「國民小學班級學生人數調降方案」。2009 年起推動「國民中學階段精緻國教發展方案」。行政院於 2010 年 1 月 19 日核定「五歲幼兒免學費教育計畫」。教育部並於 2010 年

成立「因應少子女化對策專案小組」，除推動「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」外，並於十二年國民基本教育配套措施納入 6-3「高中職發展轉型及退場輔導方案」；更於 2013 年 9 月中旬公布「教育部輔導私立大專院校改善及停辦實施原則」，明定教育主管機關主動介入協助的裁量基準。由於學校法人之轉型事涉甚廣，教育部之前也邀請相關主管機關研商。

三、內政部對私校土地的看法

內政部率先提出將現有校地變更為商業價值更高的土地，作為私立學校退場轉型的誘因此舉引起包括全教總、高教工會，以及 OUR's 的關切，質疑私立學校的公共性遭到損害。民進黨委員亦要求教育部分別 2013 年 9 月 25 日與 10 月 3 日於立法進行專案報告。

四、高教工會的立場

高教工會認為私校退場問題根源於高教品質低落，而高教品質低落原因有二：教育部拒絕增加教育資源致使生師比逐年惡化，1991 年生師比為 20 人，如今惡化為 30.9 人；此外，也放任私校董事違法亂紀，致教師權益受損。故重申私校具有公共性不是董事會的賺錢工具；且私校法第 55 條賦予教育部可停止所設私立學校獎、補助的權責。教育部非但未負起責任，且以尊重私校與教師間的契約為由，規避教師法第 15 條規定教育部有將老師優先輔導遷調或介聘的義務。

五、全國教師工會總聯合會的主張

全國教師工會總聯合會則主張針對私校經營問題予以監管，包括巧立名目設置專任董事、貸款還款一年不得超過學雜費一定額度等問題，以遏止私立學校不正當辦學的歪風。

肆、我們的政策主張

基於以上分析，除了先前已公布的十二年國民基本教育政策之外，我們提出因應少子女化的教育政策主張如下：

一、學前兒童教育與照顧整合（Early Childhood Education and Care, ECEC）

1. 擴大學前教育與照顧的公共化，減輕父母的兒童幼托負擔，並藉此提升年輕夫妻生育的意願。
2. 學前教育與照顧時間應符合家長兼顧家庭照顧與就業的需求，延後服務時間；並結合家長與在地非營利組織，提供課後、週末、假期臨托。
3. 鼓勵學前兒童教育與照顧活動的混齡分組或分班進行，以利兒童經驗手足與代間關係，型塑類似家庭的幼托環境。
4. 鼓勵合作式家庭幼托，讓有足夠居家空間的教保人員與志同道合者，合作經營在地型的家庭幼托。
5. 放寬社區互助式幼兒園的適用地區與對象，不侷限於偏鄉與離島，都市原住民聚落、專業幼托資源短缺的地區均應可適用。
6. 善用閒置校園，開放作為非營利組織經營課後照顧、幼兒園的場地。
7. 公共學前教育與照顧機構應優先示範將少子女化與人口老化議題結合，將幼兒園與當地老人福利機構與設施資源結合，進行互訪交流，增進世代文化傳承；並共享營養午餐的供應設備，且多利用在地食材，協助在地農業發展。
8. 補強幼教教師的兒童照顧知能與幼保人員的學前教育知能，以因應少子女化下成長的幼童發展；並避免同工不同酬現象發生，以穩定幼兒園工作人員的士氣，提升教保品質。

9. 幼兒園教保活動課程大綱應避免單方由幼稚教育界主導，宜真正達到學前兒童教育與照顧的整合。
10. 從學前教育階段起即注入更多合作式的教育（Cooperative Pedagogy）理念，本著相信兒童的潛能與發展，尊重學童的個別差異，鼓勵師生與同儕合作學習，激發學生積極、獨立及創造性來進行教育，始能讓學童免於在未來的生存競爭中落後。

二、技職教育

1. 由教育、勞動、經濟部門整合進行各職業種類所需基本知能（basic competence）盤整分析，以利規劃出各職種的教育所需層次，避免所有職種皆以設置大學學士級教育為目標，浪費教育資源與學生青春。
2. 各縣市、區域高中職、五專、大學宜組成協調會報，定期檢討在地與全國性就業職種、技術等級，以及機會，再評估調整科系設置與招生人數，以避免資源浪費、教學與就業脫節。
3. 增加高職、專科、科技大學技術教師的任用。可廣泛向各行業界徵求師傅人才，以利產學合作，銜接學校教育與職場實務。
4. 揚棄盲目追求證照張數的數字主義，改採有效就業的知能追求，強調證照的品質意涵，以提升學生的就業知能。
5. 以就業成就改變高職學生盲目追求進入科技大學就讀的迷思，國中、高職學校應強化性向測驗、適性輔導，始能避免學生的盲目升學主義。
6. 調整技職學生以為只要技術，不需要基本讀、聽、寫、賞、析能力的錯誤認知。各級學校首先要建立正確的看待技職學生的心態，否則難以因應未來的就業市場競爭。

7. 逐漸扭轉學生就讀普通高中多於高職與五專的趨勢，適當的比例應該是高職、五專學生多於高中，其比例應逐漸調整為各半，到四比六，甚至到三比七，以因應社會需求與產業需求。
8. 提供高中與高職一年級學生，在升二年級前可以轉銜（水平互通）的機制，以利其重新規劃職涯。
9. 暢通回流教育管道，讓在職場一段時間的就業人力有機會回流到高職、五專、大學，進行知能升級進修。但非一定要以取得學位為目的，學分、學程的取得也是途徑。
10. 針對未升學未就業的國中生，或國、高職中輟生，結合非營利組織（NGOs）開發新學徒制的中介教育資源，提供短中期職業學習課程、職場體驗、職業探索等，以減少失學青少年落入尼特族（Not in Employment, Education or Training, NEET）的機會，並使之未來得以回流高職、專科，完成技職學位，或取得職業證照。

三、 高等教育

1. 因應少子女化趨勢，部分私立大學將退場。公立大學應肩負起平衡高等教育的城鄉差距，以及縮短貧富差距、入學不公平的部分責任。除應增加公立大學錄取名額外，公立大學應保留一定比率名額給偏鄉弱勢的學生，屬全國性大學者照顧全國所需，屬在地型大學者，照顧在地縣市學生為優先，以縮短階級、區域教育資源分配的不均。其具體作法如下：
 - (1)頂尖大學每年招生名額增加 6%；
 - (2)各校放寬「繁星計畫」標準，於規劃「繁星計畫」時應更有彈性，以利招收多元屬性學生。

2. 大學調整學費不能單以物價上漲作為訴求，必須考量教育品質、學生就業出路。私立大學應以提升教育品質，增進學生就業機會作為訴求調高學費的前提；同時，做好配套措施，以減輕對經濟弱勢家庭學生的負面影響。
3. 師資培育避免走回頭路，僅限由師範校院、設有教育相關系所的一般大學辦理，宜維持多元化。但應透過大學品質保證機制嚴格評鑑，以提升師資培育品質；並彈性化課程，以因應十二年國民基本教育活化教學與少子女化的新教育現場所需師資。

四、 公立學校調整

1. 國民小學是社區教育、文化、社會互動的中心，不宜輕言廢校。除非學區學生數已降到不符合群性教育時。若評估有併校之必需者，教育主管機關必須與學校所在地社區居民充分溝通，並做好交通接送安排與文化適應。倘若該校學生無法妥適安排時，仍以不廢校為原則。
2. 為因應少子女化趨勢，學生數萎縮的學校勢必無法聘足教師員額，導致學校以代理、代課教師充任。然而，代理、代課教師流動頻繁，對於學童學習與成長極為不利。縣市政府應要求學校以教學評鑑作為續聘的指標，教學成績佳者應視學校需求改為多年期聘用，以降低師資流動的後遺症。
3. 員額減縮的國民中學可採共聘師資的作法，縣市政府可協調由較大學校主聘，其它學校共享資源，以降低代理、代課教師的高流動率。
4. 各縣市政府應利用國民中小學閒置教室，除視需要作為公共托育場地外，亦可轉型成為社區婦女會館、老人照顧據點、社會福利服務據點、社區教育場所等。

5. 各級政府應支持各地的社區大學持續扮演終身學習推動的角色。尤其為因應人口老化，公立學校校園應優先開放作為高齡學習的場所。公立學校作為社區的主要文化傳承者，應更積極介入高齡教育的提供。

五、私校退場

(一)、充分保障學生受教權

1. 資訊充分揭露：教育部應定期公布大專院校評鑑結果、新生報到率等重要資訊，以保障學生與家長知的權利。
2. 退場學校學生轉學不轉學籍之保障
 - (1)學生個人轉學：學生自行依一般轉學程序辦理。
 - (2)批次辦理：批次媒合學生轉學至同一區域內有相關科系的其它學校。
 - (3)指定公立學校代管：個人無法自行轉學，批次辦理亦無法成功者，指定公立學校代管，以保障學生就學不會中斷。
3. 退場學校的學籍資料由教育部指定一所學校長期管理，以利該校校友查尋。

(二)、維護教職員應有權益

1. 資訊充分揭露：私校學校財務、薪資發放等狀況應即時告知相關教職員工（協）會。
2. 教育部應加強監督私校不得減薪與積欠薪資，並且確實提撥退休撫卹與公教人員保險費。
3. 教育部應結合教師團體建立教師轉介輔導平台，不讓教育專業人才流失。
4. 設置種子（創業）基金，鼓勵教職員自行籌組經營團隊，接手經營學校退場轉型後之機構或另行創業。

(三)、私校退場後財產之處置

根據私校法第 67 至 76 條規定，容許並鼓勵私立學校改制、合併及將解散後剩餘財產捐贈其他學校；或轉型為其它教育、文化及社會福利事業。除此之外，私立學校法人解散清算後，其財產歸屬於學校所在地之直轄市、縣（市）政府。所有土地變更、處分、利用之獲利應回歸特種基金。

(四)、組織與法制

1. 教育部應成立專案辦公室，以加強辦理監督、處理私立學校的輔導轉型與退場，以及學生、教師媒合轉介之各項準備與執行作業。
2. 教育部應設置特種基金，支應學校退場轉型過程所需各項經費。
3. 教育部應制訂私校退場暫行條例，明確規範有關學生受教權、教職員薪資保障、專案辦公室之權責，以及特種基金之來源與運用，作為辦理私校退場轉型之專法依據。
4. 請立法院盡速完成私校法修正，設置公益監察人，以建立內部預警機制。

(五)、相關配套

1. 教育部應加強私校退場過渡期間之監督：對特定學校要提高財務（包括現金流與資產）稽核密度。
2. 加強對董事會的規範與監督，並強化對在職人員權益之確保。
3. 各可能退場學校所在地之縣市政府應及早對學校法人資產之運用進行規劃，以利承接與轉型利用。

新境界文教基金會

董事長：蘇貞昌

執行長：林萬億

副執行長：吳祥榮、游盈隆、蕭美琴

地址：臺北市中正區北平東路 30 號 8 樓

教育諮詢小組

召集人：陳東升

諮詢委員：林陳涌、莊國榮、葉大華、謝國清、蘇峰山，

以及其他多位不具名的專家學者。

幕僚：何思穎、陳亞君